



La sécurité, question clé des relations gazières entre l'UE et la Russie

Sadek Boussena, Catherine Locatelli

► To cite this version:

Sadek Boussena, Catherine Locatelli. La sécurité, question clé des relations gazières entre l'UE et la Russie. 2011, 16 p. halshs-00625223

HAL Id: halshs-00625223

<https://shs.hal.science/halshs-00625223>

Submitted on 21 Sep 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

La sécurité, question clé des relations gazières entre l'UE et la Russie

Sadek Boussena
Catherine Locatelli

septembre 2011

Cahier de recherche n° 6/2011

La sécurité, question clé des relations gazières entre l'UE et la Russie

S. Boussena, C. Locatelli

Septembre 2011

La sécurité gazière et les risques économiques occupent une place particulièrement importante entre l'UE et la Russie. Mais le dialogue énergétique entre les deux ensembles initié en 2000 au sommet de Paris est parasité par des incompréhensions persistantes sur lesquelles bute la signature d'un nouveau partenariat énergétique. La littérature qui lui est consacrée insiste plus souvent sur les divergences que sur l'importance des intérêts communs (Van Der Meulen, 2009). Pour l'essentiel dans le débat européen, les enjeux de sécurité énergétique se réduisent à la sécurité de l'approvisionnement en combustibles fossiles de l'UE. A cette approche de la sécurité, la Russie répond par celle de la garantie sur le long terme portant sur les lourds investissements visant à accroître ses capacités d'exportation. Les relations contractuelles basées sur les contrats de long terme durant les années 1970 et 1980 ont produit une relative stabilité dans les échanges énergétiques entre les deux zones. Mais depuis le milieu des années 1990, ce commerce a été bouleversé par deux « chocs institutionnels » qui semblent provoquer plus de conflits que de coopération. Le processus d'ouverture à la concurrence des industries gazières de l'UE ainsi que la volonté de créer un marché unique du gaz conduisent à des réorganisations en profondeur de ce secteur. Dans ce contexte, l'UE entend redéfinir la gestion de ses relations avec ses principaux fournisseurs en tentant d'imposer son « modèle » basé sur la concurrence, la dé-intégration des entreprises de réseau et la privatisation. L'effondrement de l'Union soviétique et la volonté de mettre en place en Russie une « économie de marché » a pu dans un premier temps s'accorder avec cette logique. Toutefois, les réformes mises en œuvre de part et d'autres produisent des acteurs économiques nouveaux, telle par exemple la compagnie russe Gazprom. Cette dernière tente de s'affirmer comme une entreprise en mesure de définir un certain nombre de stratégies sur son principal marché d'exportation, l'UE, notamment en relation avec les compagnies gazières européennes. Ainsi, en marge des changements opérés dans le marché gazier européen, les entreprises européennes et russes peuvent partager des intérêts communs de type nouveau.

Les divergences semblent résider dans les règles et les normes portées par des valeurs et des croyances qui reflètent, selon l'approche néo-institutionnaliste développée par D. North, J. Wallis et B. Weingast (2010), deux ordres sociaux différenciés. Des institutions de marché mises en place dans deux contextes différents ne peuvent avoir les mêmes conséquences en termes d'effectivité et d'efficacité. La cohérence des normes internationales générées par l'UE - notamment au travers de la Charte sur l'énergie - avec l'environnement institutionnel de la Russie est de ce point de vue une question clé. La montée en puissance du rôle de l'Etat dans l'industrie russe des hydrocarbures, au travers de différentes compagnies nationalisées ou via les conditions d'accès aux ressources, peut se lire comme une tentative de mise en cohérence d'un modèle organisationnel avec son environnement institutionnel. La logique basée sur l'utilisation privilégiée d'un instrument étatique s'oppose au multilatéralisme et aux principes concurrentiels de l'UE qui prônent l'ouverture, la dé-intégration voire la privatisation du secteur gazier. Le pouvoir normatif de l'UE se trouve ainsi en contradiction avec l'environnement institutionnel du secteur énergétique russe. Dans ce contexte, les standards portés par les règles et les institutions internationales ne peuvent probablement pas servir de cadre aux relations UE-Russie en matière énergétique. Le retrait de la Russie en 2009 du processus de ratification du Traité sur la Charte de l'Energie en est l'illustration et met sans

doute fin aux tentatives de l'UE de stabiliser ses relations énergétiques avec ce pays par le seul biais d'un cadre juridique multilatéral contraignant (Cameron, 2010).

L'objectif de cet article est de comprendre pourquoi les relations gazières entre l'UE et la Russie, autrefois stables, se sont relativement détériorées depuis les changements institutionnels qu'ont connus les deux zones. Après avoir identifié les domaines de divergences dans le contexte de la libéralisation du marché gazier européen, il tentera de les resituer dans les différences d'approche de structuration de ce secteur. Dans un tel contexte, sans préjuger d'autres développements positifs sur le plan de la coopération globale, on peut, toutefois, se poser la question de la persistance de cette préoccupation de sécurité dans l'avenir des relations gazières entre les deux parties.

I – Evolutions quantitatives et qualitatives de la relation gazière UE-Russie

Depuis la fin des années 1960, les relations gazières entre l'UE et la Russie se caractérisent par une interdépendance basée sur des intérêts réciproques : le premier marché d'exportation pour l'une et la principale source d'approvisionnement externe pour l'autre. Deux grandes périodes marquent ces échanges. Les années 1970 jusqu'au milieu des années 1990 sont une période de relative stabilité dans les relations contractuelles. Depuis le début des années 2000, une relation plus mouvementée s'est ouverte, avec l'apparition de tensions voire de conflits, notamment concernant le transit du gaz naturel par l'Ukraine.

1.1. Les interdépendances gazières entre l'UE et la Russie

Les interdépendances gazières entre l'UE et la Russie sont importantes et peuvent se résumer en quelques chiffres. 40 % des importations de gaz naturel de l'UE proviennent de la Russie. L'Union estime que ses importations gazières totales pourraient représenter 65 % de sa consommation en 2030 contre 50 % en 2007, augmentant ainsi sensiblement sa vulnérabilité aux risques d'approvisionnement (EC, 2007).

Gazprom a exporté 156 Gm³ de gaz en 2009 vers l'Europe. Les situations ne sont toutefois pas comparables selon les pays considérés. Le taux de dépendance de chaque pays vis-à-vis des importations de gaz russe est variable, fonction des dotations en ressources gazières, des politiques énergétiques mises en œuvre (mix énergétique) et des stratégies de diversification des fournisseurs. Elles sont marquées dans le cas des pays d'Europe centrale et des pays baltes d'une forte dépendance au sentier, conséquences des échanges façonnés par l'ex Union soviétique et l'ex CAEM (Conseil d'Assistance Economique Mutuelle qui regroupait les pays à économie planifiée de l'Europe centrale et orientale). La dépendance de ces pays vis-à-vis de la Russie est ainsi supérieure à 70 % (cf. tableau 1), mais en termes de volumes importés, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni constituent le marché privilégié de la stratégie russe. Pendant longtemps, la politique gazière russe a largement utilisé cette segmentation des marchés européens.

Tableau 1 : Dépendance de quelques pays de l'UE vis-à-vis du gaz russe

Pays	Volumes importés, Gm³	Part de marché de Gazprom (/importations de GN), %
Allemagne	33,5	35,5
Autriche	5,4	68,2

Belgique	3,3	15,3
Bulgarie	2,2	100,0
Estonie	0,8	100,0
Finlande	4,4	100,0
France	10,0	16,7
Grèce	2,1	62,3
Italie	19,1	30,0
Lettonie	1,1	100,0
Lituanie	2,5	100,0
Hongrie	7,6	88,9
Pologne	9,0	78,1
Rep. tchèque	7,1	68,1
Roumanie	2,5	100,0
Royaume-Uni	9,7	26,6

Sources : Gazprom, Rapport 2010, Moscou ; BP *Energy statistical review*, 2010

De la même manière, l'Europe représente, avec 70,8 % des exportations totales de la Russie, un marché essentiel car rentable pour Gazprom, notamment en comparaison de ses livraisons intérieures dominées par les bas prix régulés du gaz naturel. Héritage d'un système de prix en matière énergétique qui visait à la fin des années 1990 à encourager la substitution du gaz naturel au charbon et au pétrole, les prix du gaz naturel s'établissaient environ au quart des prix d'exportation à l'Europe (Jensen, 2010). Les récentes augmentations des prix intérieurs de l'ordre de 15 % en moyenne ne suffisent pas encore à combler les écarts existants. Il en est de même des ventes destinées aux pays de la CEI, anciennement plutôt basées sur une approche *cost-plus*, donc beaucoup moins rentables que celles à destination de l'UE dominées par les logiques et les principes du *netback* (Konoplyanik, 2010).

Pendant longtemps encore l'UE restera le principal marché d'exportation de Gazprom malgré sa volonté de diversification vers l'Asie. Si l'on se réfère à la stratégie énergétique de long terme de la Russie publiée en 2010, l'Asie ne représenterait que 19 à 20 % de ses exportations gazières en 2030 (Ministry of Energy of the Russian Federation, 2010)¹. Une politique de diversification de grande ampleur n'est envisageable que sur le long terme, tant les contraintes à surmonter sont importantes, notamment celles liées aux infrastructures et aux développements des gisements de Sibérie orientale. Outre les questions de prix et de formes contractuelles qui restent encore à négocier, les Chinois semblent vouloir vérifier la viabilité de leur potentiel en gaz non conventionnels et considérer qu'à court terme le gazoduc turkmène suffit à satisfaire leur demande en gaz naturel².

1.2 Le retour de la question sécuritaire dans les années 2000

Les relations gazières entre l'UE et la Russie datent de la fin des années 1960, le premier contrat avec l'Union soviétique étant conclu en 1968 avec l'Autriche puis avec la RFA (1973), l'Italie et la Finlande (1974). Il faut attendre les années 1980 et les premiers grands

¹ La Russie a signé en 2010 un accord de principe avec la Chine portant sur l'exportation de 30 Gm³ de gaz naturel à partir de 2015. Mais il reste l'épineuse question des prix en suspens. (Gazprom's slow boat to China, *Petroleum Economist*, Nov. 2010).

² Le central Asia-China gas pipeline permet au Turkménistan d'exporter 40 Gm³ de gaz naturel vers la Chine. A ce jour, la CNPC a signé un contrat de 30 Gm³ de gaz à partir de 2012. (Turkmenistan puts its foot on the gas, *Petroleum Economist*, Oct. 2010, p. 16).

accords passés avec les pays de l'UE pour que ces relations deviennent importantes. Elles se construisent autour d'accords bilatéraux au travers de la signature de contrats de long terme de type *Take or Pay* passés avec l'Allemagne, la France et l'Italie. Cette période se caractérise par la stabilité des relations gazières entre les deux zones, tout au moins en termes économiques. La logique des contrats TOP permet un partage du risque prix et du risque volume entre le producteur et le consommateur tout au long de la chaîne gazière, et à ce titre produit de la sécurité (Boussena, 1999). Ces contrats permettent de développer des systèmes d'approvisionnement gazier stables et matures. Ils assurent que des investissements substantiels soient effectués dans la production et le transport. En particulier, les contrats de long terme permettent aux producteurs de développer leurs gisements et les infrastructures nécessaires aux exportations. Ce type de relation contractuelle s'accorde parfaitement avec l'architecture institutionnelle des marchés gaziers de l'UE et de l'Union soviétique, basés sur des monopoles nationaux verticalement intégrés qui organisent l'achat et la vente de gaz naturel. Dans le cas de l'Union soviétique, il s'agit avant toute autre chose d'une centrale d'achat et de vente (Soyuzgazexport) partie prenante du ministère du commerce extérieur soviétique. Dans ce contexte, la question de la sécurité gazière de l'UE se posait d'abord en termes politiques, notamment par les Etats-Unis qui s'inquiétaient d'une dépendance excessive de l'Europe vis-à-vis de l'Union soviétique³. Sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie, mais de manière très informelle, les pays européens s'engageaient alors à limiter leurs importations gazières en provenance de l'Union soviétique⁴.

- Les chocs institutionnels : la déstabilisation de la relation gazière entre l'UE et la Russie

Deux chocs institutionnels vont progressivement bouleverser et déstabiliser la relation gazière jusque-là établie entre l'UE et l'Union soviétique.

D'un côté, en 1991, l'URSS connaît un choc majeur marqué par l'effondrement de son système d'économie centralement planifiée. On est en présence d'un changement institutionnel que l'on peut qualifier de radical dès lors que l'on procède à l'élimination des principaux mécanismes de coordination de l'économie centralement planifiée et de ses principales institutions (coordination par le plan quinquennal, financement centralisé des investissements, organisation des activités de production en ministère)⁵. Les réformes mises en œuvre et portées par le triptyque du consensus de Washington, privatisation, concurrence, ouverture, plus connues sous le terme de thérapie de choc, visent à mettre en place une économie de marché. Ces réformes organisationnelles, même si elles ne sont pas totalement

³ C'est au nom des questions de sécurité nationale que l'administration Reagan impose en 1981-1982 un embargo sur l'exportation d'équipement à destination de l'Union soviétique, équipements nécessaires à la construction des gazoducs à destination de l'Europe (Stern, 1987).

⁴ Aucun chiffre officiel n'a été publié mais il semblerait que de manière informelle, l'Allemagne, la France et l'Italie se soient engagées à ce que les importations gazières en provenance d'Union soviétique ne dépassent pas 30-35 % de leur approvisionnement gazier (Stern, op. cit.).

⁵ Dans le secteur énergétique soviétique, les entreprises n'existent pas. On a affaire à des ministères (Pétrole, Gaz, Géologie pour l'exploration, Raffinage, Commerce pour les exportations...). C'est à ce niveau que se retrouvent les principales fonctions économiques des entreprises, notamment en termes d'attribution des investissements et des principaux inputs nécessaires à l'activité économique. L'échelon inférieur de cette organisation administrative et hiérarchisée est constitué par les associations de production qui représentent le niveau technique de production. Le principal mécanisme de coordination dans ces hiérarchies est celui de l'attribution.

abouties dans le secteur gazier⁶, conduisent à l'émergence d'un nouvel acteur la « joint stock company » Gazprom⁷. Défini comme une holding verticalement intégrée (production-transport-distribution), ayant le monopole des exportations, Gazprom hérite des grands contrats passés avec l'UE. Il devient à ce titre l'acteur central des relations gazières avec l'Europe, sur lequel repose la croissance de la production russe permettant de garantir la livraison des volumes contractés par les compagnies européennes. Par ailleurs, de nouveaux pays de transit apparaissent, Ukraine, Biélorussie, jusque-là intégrés à l'Union soviétique, ce qui ne peut que compliquer la relation gazière entre les deux zones.

D'un autre côté, la libéralisation des industries gazières et la volonté de créer un marché unique du gaz au niveau de l'UE (directives de 1998, 2003 et le troisième paquet énergie) constituent un changement institutionnel majeur au niveau des pays de la zone. Même si les nouvelles institutions sont introduites progressivement, voire modifiées, les directives induisent de nouveaux modèles organisationnels (modèle dé-intégré) et de nouvelles règles, normes de régulation et de fonctionnement des industries de réseau. Elles posent de manière générale la question de l'articulation de ce nouvel espace de régulation avec ceux des pays extérieurs à l'Union pour lesquels les directives européennes ne s'appliquent pas. Il s'agit notamment pour l'Europe de définir une nouvelle gestion de ses relations avec ses principaux fournisseurs gaziers. Les relations contractuelles avec la Russie vont s'en trouver progressivement déstabilisées.

Dans un premier temps, paradoxalement, ces évolutions ne mettent pas la question de la sécurité gazière de l'UE au premier plan. Différents facteurs apparaissent aux yeux de l'UE comme des facteurs de stabilité suffisants ou tout au moins en accord avec sa propre logique basée sur l'exportation des acquis communautaires. Ils concernent tout particulièrement la volonté de la Russie de passer à l'économie de marché et de mettre en œuvre ses principales règles et normes (la *Rule of Law*) ainsi que ses modèles organisationnels par la définition de droits de propriété privés. Ils incluent aussi sa politique d'ouverture du territoire aux investisseurs internationaux notamment concernant l'accès à ses ressources, et d'adhésion à des institutions multilatérales comme la Charte de l'énergie. Mais les difficultés de la Russie à faire appliquer la *Rule of Law*, que concrétise notamment son refus de signer le traité de la Charte sur l'énergie, vont mettre au premier plan la question de l'évolution institutionnelle et organisationnelle des industries d'hydrocarbures et leur relation avec l'étranger, notamment la place laissée aux investisseurs étrangers. L'arrivée de V. Poutine au pouvoir au début des années 2000 consacre un modèle d'organisation dominé par l'Etat. Cette évolution censée apporter une plus grande clarification et une plus grande lisibilité des règles en Russie, y compris pour les investisseurs étrangers, va en fait se trouver en porte-à-faux avec l'enclenchement des réformes de libéralisation des industries de réseau de l'UE à la fin des années 1990. C'est dans ce contexte que la question de la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel provenant de Russie devient l'élément central du débat européen relatif aux enjeux de sécurité énergétique et le thème structurant des négociations⁸. La sécurité énergétique est ainsi

⁶ Différents projets de réforme de l'industrie gazière notamment celui de 2002, visant à la dé-intégration verticale de Gazprom, ont été élaborés. Ils n'ont jamais été mis en œuvre (Locatelli, 2003).

⁷ Elle est créée en 1992 suite au décret présidentiel du 5 novembre.

⁸ Le dialogue énergétique UE-Russie se structure autour de trois groupes thématiques intitulés : Strategies, Scenarios and Forecasts, Energy Markets Development et Energy Efficiency. Ceux-ci sont complétés par des sous-groupes, notamment ceux intitulés Energy Economics, Investments et Infrastructures (*Joint Report EU-Russia Energy Dialogue 2000-2010: Opportunities for our future Energy Partnership*. EU-Russia Energy dialogue, November 2010 et *EU-Russia Energy Dialogue*. MEMO/09/121, Bruxelles, 19 mars 2009).

le principal thème du sommet du G8 à St Pétersbourg en 2005. Le sénateur américain R. Lugar propose en 2006 la création d'un « OTAN de l'énergie » (Trenin, 2008).

II – Sécurité de l'offre *versus* sécurité de la demande : le nouveau duel

La distribution des risques et des bénéfices tout au long de la chaîne gazière est au cœur des enjeux de sécurité gazière (Clingendael, 2008). Celle-ci se décline en deux volets, celle de l'offre et celle de la demande. Les termes du débat font l'objet d'une littérature abondante. D'un côté, la sécurité d'approvisionnement de l'UE doit faire face à un « risque russe spécifique ». De l'autre, la Russie cherche à garantir la demande gazière qui lui sera adressée.

2.1. La sécurité d'approvisionnement et le « risque russe » du côté de l'UE

La sécurisation d'une offre gazière suffisante et à un coût acceptable est aujourd'hui l'enjeu majeur pour l'UE. Sous cet angle, la Russie est apparue comme un risque particulier, au moins concernant trois facteurs. En premier lieu, l'UE a estimé que les investissements de Gazprom dans le développement de nouveaux gisements étaient insuffisants pour compenser le déclin des trois « supers géants », Urengoi, Yamburg et Medvezhe, (Milov, 2005 ; Riley, 2006 ; Stern, 2006,). Elle a pu ainsi faire douter de la capacité de la société gazière à faire face à moyen terme à ses engagements contractuels à l'export, compte tenu d'une forte croissance de la demande intérieure. La crise économique actuelle couplée au développement des *shale gas* éloigne cette menace mais ne la supprime pas. Face à son surplus de production qui l'a conduit à diminuer de 16 % sa production en 2009 et à réestimer ses scénarios de production à l'horizon 2012, Gazprom maintient son attentisme en matière de développement de nouveaux gisements, à l'image de Shotkman (Boussena, Locatelli, 2011). Ces logiques ne seront pas sans conséquences sur le futur de long terme de la production gazière russe.

- Les évolutions législatives russes

Les amendements apportés à la loi sur les hydrocarbures sont également un facteur d'incertitude pour l'UE. Les investissements des compagnies gazières européennes dans les pays producteurs d'énergie et dans les pays de transit - plus généralement la question de l'accès aux ressources en hydrocarbures - s'affirment pour l'UE comme un élément essentiel de sa sécurité gazière (European Commission, 2010-a). Le durcissement pour les investisseurs internationaux des conditions d'accès aux ressources en hydrocarbures de la Russie (cf. encadré 2) couplé à la remise en cause de l'accord de partage de production signé avec Shell sur Sakhaline II ou de l'implication de BP-TNK dans le développement du gisement de Kovytko, ont renforcé le sentiment d'une fourniture gazière russe incertaine. C'est d'ailleurs à ce titre et au nom de la réciprocité que l'UE entend limiter les stratégies d'investissements de Gazprom dans l'aval européen.

- La question de la sécurité de transit

Elle est le dernier facteur perçu comme menaçant la sécurité d'approvisionnement de l'UE⁹. Les deux crises gazières de 2006 et 2008 entre l'Ukraine et la Russie (voire celle avec la Biélorussie en matière pétrolière), ont porté au grand jour les difficultés de ces pays à normaliser leurs relations économiques et à mettre fin au système de prix hérité de l'économie

⁹ Deux voies principales acheminent le gaz russe vers l'Europe. L'une par l'Ukraine a une capacité de transport de 120 Gm³, l'autre par la Biélorussie de 45 Gm³.

planifiée. La volonté de la Russie de baser ses relations gazières avec les pays de l'ex-Union soviétique (y compris quand elle importe du gaz turkmène) sur le système de prix en vigueur dans les contrats TOP signés avec les pays européens est un élément essentiel à prendre en considération dans ce débat.

- Le risque de pouvoir de marché de la Russie et l'OPEP du gaz

Le dernier élément important du point de vue de l'UE et de sa sécurité gazière est celui du pouvoir de marché éventuel de la Russie, qui lui permettrait de modifier les structures du marché gazier européen. Celui-ci consisterait en une stratégie visant notamment à réduire les volumes offerts (en particulier sur les marchés spot) afin d'augmenter les prix. La politique de descente vers l'aval des marchés européens menée par Gazprom depuis le milieu des années 1980, en réponse à la libéralisation des marchés gaziers de l'UE, s'inscrirait dans une telle logique. La compagnie gazière rechercherait une intégration verticale de type stratégique lui permettant de manipuler les logiques concurrentielles induites par les directives gazières. L'accès direct aux consommateurs finaux au travers de ses prises de participation dans les sociétés de distribution ou les compagnies consommatrices de gaz (cas des producteurs d'électricité) lui permettrait d'une part de développer des stratégies de forclusion¹⁰ et d'autre part d'accroître le coût d'approvisionnement de ses concurrents en aval. Elle se prolongerait dans les velléités, clairement affichées pendant un certain temps, de susciter la création d'une OPEP du gaz en s'appuyant sur le souhait de certains autres producteurs de développer une politique coordonnée des productions de gaz naturel afin de limiter les quantités produites et soutenir les prix¹¹.

Toutefois, cette stratégie reste très limitée, tant en termes de pays que de secteurs concernés, et sans doute insuffisamment développée pour modifier réellement les structures du marché gazier européen¹². Qui plus est, cette politique ne se concrétise que dans certains pays, Royaume-Uni, Italie, Hongrie, Autriche et surtout les pays Baltes. Enfin, les marchés spot, condition de l'exercice d'un réel pouvoir de marché de la part des fournisseurs, restent insuffisamment développés en Europe. Notons d'ailleurs que la logique des marchés spot n'est pas prioritaire dans la stratégie de Gazprom. Celle-ci peut à l'occasion, en fonction des prix, y recourir pour ses ventes gazières, mais elle entend privilégier les contrats de long terme pour organiser ses ventes avec l'Europe. Dans cette perspective, le scénario d'OPEP du gaz est peu compatible avec le maintien sur grande échelle des contrats de long terme tel que prôné par la Russie.

La multiplication des réseaux de transport (Yamal-Europe, Blue Stream, Nord Stream, South Stream) et de stockage, ainsi que des droits de propriété dans certains réseaux de transport¹³,

¹⁰ L'intégration verticale d'une firme à laquelle s'apparente la stratégie de descente en aval de Gazprom sur le marché européen « (...) peut constituer un moyen pour elle d'accroître les coûts d'approvisionnement de ses concurrents en aval (*raising rival's costs*) de réduire (voire interdire) l'accès de ses concurrents à des fournisseurs (forclusion) » (Hansen, Percebois, 2010).

¹¹ First gas OPEC meeting. *EU Energy*, 231, 23 April 2010.

¹² Gazprom s'est fixé de détenir directement 10 % des marchés français et britannique en 2010 et 20 % en 2015.

¹³ A titre d'exemple, Gazprom détient 10 % de l'interconnector entre la Belgique et le Royaume-Uni. Il a une option de 9 % dans l'interconnector entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Au travers de Wingas, il est également propriétaire de certains réseaux en Allemagne. Enfin, il tente de développer une politique de stockage en Europe.

est de la même manière analysée comme étant partie intégrante de la volonté de Gazprom de manipuler le marché gazier européen. En théorie, cette politique lui permettrait de créer de la flexibilité et des opportunités d'arbitrage en fonction des prix, notamment entre les différents marchés régionaux de l'UE, voire entre l'Europe et l'Asie dans le cadre des grands projets gaziers de Sibérie orientale (Boon von Ochssée, 2010).

2.2 La sécurité de la demande et stratégie industrielle de Gazprom du côté de la Russie

Du point de vue de la Russie, l'UE chercherait à imposer unilatéralement ses conditions et préférences sans prendre en compte les intérêts de ses fournisseurs traditionnels de gaz naturel. Sa politique climatique d'une part et sa politique de libéralisation des marchés gaziers d'autre part peuvent induire des risques pour les fournisseurs. Elles sont, en effet, susceptibles de créer des incertitudes quant à la demande en gaz naturel et présentent donc un risque pour les producteurs.

Avant l'accident de Fukushima, les orientations majeures de la politique énergétique de l'UE - maîtrise de l'énergie, augmentation de la part des énergies renouvelables - et de sa politique climatique auraient pu conduire à un moindre appel de gaz naturel et donc peser sur le volume de ses importations. Selon différentes hypothèses de politiques énergétique et climatique, il existe des écarts considérables selon les divers scénarios de consommation future de gaz naturel à l'horizon 2030. Par exemple, la différence entre les deux scénarios extrêmes représente plus de 70 % des importations gazières actuelles de la zone. La publication par la DG climat d'une feuille de route climat à l'horizon 2050 ne peut que relancer le débat. A cet horizon de temps, elle pourrait conduire à une réduction de 50 % des importations pétrolières et gazières actuelles de l'UE (European Commission, 2011). De telles incertitudes sur une période relativement courte peuvent susciter des doutes et perturber les plans d'investissements à long terme des fournisseurs externes à l'UE. La sortie du nucléaire annoncée par certains pays suite à l'accident de Fukushima pourrait cependant changer ces perspectives.

Pour la Russie, ces incertitudes se combinent à celles relatives à la stratégie de diversification des fournisseurs de l'UE dans le cadre de la sécurisation de son approvisionnement et de la mise en concurrence de ses fournisseurs. Le projet Nabucco, qualifié de projet d'intérêt européen par l'UE et à ce titre bénéficiant d'un certain nombre d'avantages, est la concrétisation d'une politique qui vise à acheminer du gaz de la Caspienne, de l'Asie centrale et du Moyen-Orient par le corridor Sud (European Commission, 2010-b)¹⁴. Il s'avère être un concurrent direct de la Russie sur le marché européen. Celle-ci demande donc les mêmes avantages pour le projet South Stream, dont Gazprom et l'ENI sont les principaux actionnaires.

- La stratégie industrielle de Gazprom

Dans un environnement de plus en plus concurrentiel, la préservation de sa part de marché représente pour Gazprom un enjeu majeur. La libéralisation des marchés gaziers européens semble perturber sa stratégie industrielle initiale. L'une des sources récurrentes de frictions entre l'UE et Gazprom (et probablement avec d'autres fournisseurs) porte sur une possible

¹⁴ Il bénéficie en particulier d'une exemption partielle de l'accès aux tiers. Par ailleurs, les projets « d'intérêt européen » peuvent bénéficier d'une procédure d'autorisation accélérée et d'un financement ciblé (European Commission, 2010-a)

remise en cause des contrats de long terme (TOP) ou sur des modifications relatives à certaines de leurs clauses contractuelles, jugées incompatibles avec la flexibilité qu'exige le marché unique du gaz naturel (Chevalier, Percebois, 2007, cf. encadré 2). Cette remise en cause constitue une source d'incertitude supplémentaire pour Gazprom. Face à l'importance des investissements à réaliser et donc au risque encouru, Gazprom entend s'assurer d'une demande garantie sur les marchés européens¹⁵. Il réaffirme nettement sa volonté de lier le développement de la province de Yamal avec la signature de contrats de long terme, *Take or Pay*, avec les pays européens.

Aujourd'hui, les oppositions entre les deux parties se focalisent sur les implications du troisième paquet énergie. Selon Gazprom et le gouvernement russe¹⁶, certaines règles de ce programme sont susceptibles de limiter fortement ses investissements en Europe. En cela, elles peuvent remettre directement en cause sa stratégie industrielle. L'introduction d'un *unbundling* patrimonial au niveau européen¹⁷ condamnerait la stratégie d'adaptation par l'intégration vers l'aval de la société gazière russe. Cette dernière a en effet pour objectif de garantir ses parts de marché dans un environnement plus concurrentiel¹⁸. Mais les règles adoptées dans le troisième paquet énergie, même si elles sont moins ambitieuses que les propositions initiales de la Commission européenne, excluent qu'un producteur et fournisseur comme la Russie puisse être en même temps un TSO (*Transmission System Operator*) dans un Etat membre (Willems, Sul, Benizri, 2010). Les renégociations du contrat de transit gazier entre la Pologne et la Russie illustrent déjà les implications d'une telle règle. La gestion de la section du gazoduc Yamal en Pologne jusque-là assurée par EurRoPol Gaz, joint venture entre la compagnie polonaise PGNiG et Gazprom, sera désormais aux mains de l'opérateur polonais Gaz-System¹⁹. Par ailleurs, la « *third country clause* » qualifiée également de « clause anti-Gazprom » ouvre la voie à un traitement discriminatoire vis-à-vis des investissements étrangers. Selon cette clause, les compagnies détenues par des actionnaires hors UE devront démontrer qu'elles ne portent pas atteinte à la sécurité énergétique de l'UE si elles veulent pouvoir opérer dans l'Union. Elle est perçue par la Russie comme une véritable barrière à ses investissements dans le secteur énergétique européen²⁰.

¹⁵ Les faibles prix du gaz en interne n'assurent pas à ce jour la rentabilité des investissements nécessaires pour le développement de la province.

¹⁶ La rencontre entre V. Poutine et E. Barroso le 24 février 2011 a notamment porté sur ces questions (*Putin to seek 2050 gas 'roadmap' on Brussels visit*. EurActiv, février 2011).

¹⁷ L'action d'*unbundling* consiste en une séparation juridique ou comptable des divers segments de la chaîne gazière pour éviter l'intégration verticale considérée comme une barrière à l'entrée pour les nouveaux acteurs.

¹⁸ Elle revêt à ce jour trois principales formes d'importance variable, les échanges d'actifs, les prises de participation dans des actifs industriels et les ventes directes au travers de la création de filiales commerciales.

¹⁹ Ce dernier s'est par ailleurs engagé à un fonctionnement en accès aux tiers pour la capacité non réservée du gazoduc (Poland and Russia reach compromise deal with EU on long term gas supply and transit. *Gas Matters*, Dec. /Jan. 2011).

²⁰ M. Poutine avertit que les lois de l'UE sur l'énergie sont mauvaises pour les entreprises. EurActiv, décembre 2010.

Encadré 1 : Les contrats de long terme en question

Les autorités de l'UE, même si le débat est loin d'être tranché en Europe (Glachant, Hauteclouque, 2009 ; Rious, 2009), tendent à considérer les contrats TOP comme contraires à la politique concurrentielle de l'Union (EC, 2008 ; Percebois, 2008). Ils constituent à leurs yeux d'importantes barrières à l'entrée pour de nouveaux acteurs potentiels et freinent le développement de la nécessaire liquidité des marchés. Ils induisent ensuite une division des marchés qui va à l'encontre de la création d'un marché unique du gaz, deuxième objectif de la politique de l'UE (Talus, 2007).

Les contrats de long terme de type *Take or Pay* ont globalement résisté aux bouleversements du marché européen, sous réserve de quelques modifications. Ils continuent à structurer l'essentiel des importations de l'UE. Les marchés spot demeurent (à l'exception du cas anglais) embryonnaires bien qu'en croissance, au moins pour l'Europe de l'Ouest. Aujourd'hui coexistent dans l'UE deux systèmes de prix, l'un porté par les contrats de long terme et sa formule d'indexation des prix, l'autre porté par les marchés spot. Les évolutions actuelles du marché gazier européen sont susceptibles d'induire des modifications dans la formule des prix des contrats de long terme. Alors que les prix des contrats TOP, généralement indexés sur les prix de pétroles bruts ou de produits raffinés, ont suivi l'évolution de ces derniers, les prix du gaz naturel et du GNL vendus sur les marchés libres se sont effondrés du fait de la surabondance. Il en résulte des baisses significatives des cours sur les marchés spot et un découplage important entre les prix spot et les prix des contrats de long terme²¹. Même si les volumes concernés par ces marchés libres restent moins importants que ceux des contrats à long terme, ce déséquilibre de niveaux de prix – s'il persistait – poserait des problèmes aux divers intervenants, surtout sur le marché de gros en plein développement. Il s'agit ensuite de renégocier les enlèvements *minima* inclus dans les contrats TOP en raison de la baisse de la demande sur les marchés européens.

A ces problématiques se superpose la question plus spécifique des prix du gaz. Ceux-ci font référence aux différentiels de prix pouvant exister pour un bien entre le marché intérieur et le marché à l'exportation d'un pays. Pour la Russie, cette question concerne plus particulièrement le gaz naturel en raison des prix en interne largement inférieurs à ceux de l'exportation. Certaines dispositions de la Charte de l'Energie (en particulier celles relatives au commerce et aux échanges) pourraient conduire à les considérer comme étant des subventions cachées et donc contraires à ses principes (Haghighi, 2007). Face à des enjeux économiques mais aussi sociaux et politiques considérables, la Russie n'entend augmenter que progressivement ses prix gaziers intérieurs. Certains auteurs ont d'ailleurs pu démontrer que, compte tenu de la structuration de l'industrie gazière russe (en quasi-monopole), le prix de référence en interne doit être celui du coût marginal de long terme et non pas celui à l'export. Un alignement sur les prix à l'export conduirait à une diminution importante de la production industrielle de ce pays et aurait donc un coût considérable (Tarr et Thomson, 2003). On peut dès lors comprendre le retrait de la Russie du processus de signature du traité relatif à la Charte de l'énergie.

III – Les deux approches différenciées de l'industrie gazière peuvent-elles devenir complémentaires ?

Au-delà des risques économiques, les relations gazières entre l'UE et la Russie sont le produit de deux conflits d'intérêts. En premier lieu, nous l'avons vu, l'élément nouveau à considérer est l'émergence, à partir de la fin des années 1990, d'acteurs économiques russes qui tentent de se constituer en entreprises, comme Gazprom. Malgré les conditions institutionnelles

²¹ Sur la période d'août 2008 à novembre 2009, les prix spot sont restés en moyenne inférieurs de 50 % aux prix du gaz indexés sur le prix du brut ou des produits pétroliers des contrats TOP en Europe et en Asie.

internes encore contraignantes, Gazprom et d'autres entreprises en Russie tentent de développer un certain nombre de stratégies industrielles, notamment sur leurs principaux marchés d'exportation. Ainsi, la compagnie gazière n'entend plus se positionner comme un simple fournisseur d'hydrocarbures, mais cherche à se constituer en entreprise internationalisée et globale. Cette stratégie s'accorde avec la politique du gouvernement russe qui veut doter le pays de compagnies capables de rivaliser avec les majors.

Par ailleurs, de part et d'autre s'affrontent des conceptions relativement contradictoires quant à la structuration des marchés et des industries gazières. Elles sont le produit d'environnements institutionnels différents. La capacité de la Russie à gérer son secteur des hydrocarbures par les seules institutions de marché, et de manière plus large par la *Rule of Law*, est au cœur du débat actuel. Celui-ci porte plus largement sur la place de l'Etat dans le secteur des hydrocarbures, notamment sur la question essentielle de l'accès aux ressources pétrolières et gazières de la Russie.

3.1. L'accès aux ressources d'hydrocarbures de la Russie, objectifs stratégiques de la sécurité d'approvisionnement de l'UE

L'UE a conçu sa gestion des relations avec ses fournisseurs gaziers principalement au travers de la diffusion de ses acquis communautaires en matière de réglementation des marchés énergétiques (McGowan, 2007). L'objectif visait, autant que possible, à établir un espace commun de régulation, de normes et de règles (Belyi, 2009). Cette approche, principalement portée par le traité sur la Charte de l'énergie, constitue le socle de ses négociations pour l'élaboration d'un nouveau partenariat énergétique avec la Russie (European Commission, 2010-b). Ce dernier, même si ses objectifs sont plus réduits²², peut être considéré comme une première étape de la politique d'exportation des acquis communautaires de l'UE. Basé sur des principes concurrentiels, il suppose en effet des modèles d'organisation calqués sur ceux définis par les différentes directives électriques et gazières européennes.

La diffusion des acquis communautaires aux pays producteurs permettrait en effet à l'UE de sécuriser son offre de gaz en garantissant la possibilité pour ses compagnies gazières d'accéder aux ressources en hydrocarbures des producteurs. La Charte de l'énergie, traité d'investissement multilatéral, garantit les investissements dans l'amont pétrolier et gazier pour les compagnies pétrolières internationales (Wälde, 2008). Le principe de souveraineté des Etats sur les ressources naturelles n'est pas mis en cause par la Charte, mais le traité établit une série de règles en matière d'échanges, de transit et d'investissements, qui ont pour objectif de libéraliser les investissements et les flux énergétiques (reprise de certaines clauses de l'OMC comme celle de la nation la plus favorisée ou celle sur le Traitement national, Haghighi, op. cit). Ces règles offrent des garanties pour les investissements internationaux et permettent d'imposer un principe de non-discrimination.

²² Le niveau de « libéralisation » des acquis communautaires s'est en effet accru étape par étape depuis les premières directives sur l'électricité (1996) et le gaz (1998). Les deux systèmes juridiques, celui de la directive gaz et celui de la Charte, ont été mis en œuvre en même temps (1998), reflétant ainsi des principes similaires en termes de libéralisation. Depuis, compte tenu des nouvelles directives passées dans l'UE, les différences en matière de libéralisation se sont accrues entre les deux cadres juridiques. La question est toutefois posée de savoir si l'UE soutient toujours autant la Charte de l'énergie comme moyen d'exporter les acquis communautaires et d'être la base légale d'un espace énergétique commun Russie-UE, ou si elle ne préférerait pas un autre « instrument » tel le Traité sur la Communauté Énergétique. On peut trouver une synthèse de ce débat dans Konoplianiuk, (op. cit.)

La diffusion des acquis communautaires au travers du protocole de transit du traité de la Charte de l'énergie²³ participe également à la sécurisation de l'approvisionnement de l'UE en favorisant la concurrence. Ce dernier pourrait servir de cadre juridique à l'ouverture du réseau de gazoducs de Gazprom aux fournisseurs extérieurs. Un fonctionnement en accès libre aux tiers des réseaux de transport de Gazprom²⁴, avec comme principe de base la « liberté de transit », offrirait l'opportunité aux compagnies gazières d'acheminer le gaz d'Asie centrale en Europe et d'assurer ainsi la multiplication des fournisseurs sur le marché européen²⁵.

3.2. Le gaz et le pétrole au service de la puissance et de la croissance économique, objectifs stratégiques de la Russie

La politique de libéralisation, dé-intégration des industries de réseau – couplé à des modalités concurrentielles d'accès aux ressources en hydrocarbures déterminées par les principes de la Charte, s'avère sur bien des aspects, dans le contexte institutionnel russe, incompatible avec les objectifs définis par l'Etat. Depuis l'arrivée de V. Poutine, les objectifs de croissance et de modernisation de l'économie russe s'affirment comme les conditions essentielles de ré-émergence de la Russie sur la scène internationale en tant que « grande puissance moderne » (Tsygankov, 2005). Compte tenu des dotations en ressources de ce pays, les hydrocarbures sont un enjeu spécifique. Ce secteur est mis au service des objectifs de croissance et de modernisation de l'économie russe. Dans ces conditions, les questions de gestion des ressources et de leur rythme d'exploitation (politique de déplétion), ainsi que celle des prix sur les marchés internationaux, sont des facteurs clés de la politique énergétique russe. Elles doivent répondre en premier lieu à des enjeux de court terme relatifs aux équilibres budgétaires. Elles doivent aussi sur le long terme assurer le financement de la modernisation de l'économie.

Répondre à ces objectifs impose à l'Etat russe de définir de nouveaux modèles d'organisation des industries d'hydrocarbures. Suivant les approches de la complémentarité institutionnelle (North, 2005), on peut considérer que les voies de réorganisation du secteur des hydrocarbures mises en œuvre par la Russie ont pour vocation de définir un modèle organisationnel qui soit cohérent avec son environnement institutionnel. Ce dernier est marqué par l'ineffectivité de certaines institutions de marché, fiscalité, contrat, droit de propriété par exemple, (Rossiaud, Locatelli, 2009). Deux logiques sont à l'œuvre. La première concerne la montée en puissance de l'Etat dans la production d'hydrocarbures et la deuxième le contrôle plus strict, par les autorités fédérales, des conditions d'accès aux ressources pour les acteurs nationaux et internationaux (cf. encadré 2). Celui-ci n'interdit pas aux investisseurs étrangers l'accès aux ressources russes, comme le montrent les derniers accords signés entre BP et Rosneft, ou entre Total et Novatek. Mais les modalités et les principes du bilatéralisme

²³ Le protocole de transit de la Charte (2000) précise notamment les conditions de l'accès aux pipelines. Il définit les principes de tarification du transit, les capacités disponibles et les vols au cours du transit.

²⁴ Le protocole ne contient toutefois pas des règles relatives à l'ATR. Les autres désaccords entre l'UE et la Russie en matière de transit portent notamment sur les principes de tarification du transit, sur l'utilisation des capacités de transit disponibles et le « *Right of first refusal* » (cas où la durée d'un contrat d'approvisionnement dépasse la durée du contrat de transit). Pour plus de détails cf. Haghighi (op. cit.).

²⁵ Le Kazakhstan et le Turkménistan pourraient être des fournisseurs importants de l'UE compte tenu de leurs réserves, à condition que soit résolu le problème des voies d'évacuation dû à l'enclavement de ces pays. La Russie, à condition que son réseau de gazoducs fonctionne en accès au tiers, pourrait de ce point de vue représenter une des solutions les moins coûteuses.

de cet accès ne suivent pas la logique de l'approche concurrentielle défendue par l'UE. Cela n'interdit pas non plus un certain degré de concurrence sur les marchés intérieurs, entre les grandes compagnies d'Etat, Gazprom-Rosneft ou entre les compagnies d'Etat et les acteurs privés (nationaux ou internationaux), Gazprom-Novatek par exemple. Mais ces deux voies principales de réorganisation sont à l'évidence en profonde contradiction avec les modèles d'organisation des marchés et des industries promus par l'UE.

Encadre 2 : Les principales évolutions du modèle organisationnel de l'industrie gazière russe

Deux logiques sous-tendent les évolutions du modèle d'organisation de l'industrie gazière dans les années 2000 et 2010.

La première confirme Gazprom comme le seul acteur gazier à l'international. Détenteur du monopole de transport, il se voit en effet conféré le monopole d'exportation de gaz naturel sur l'ensemble du territoire russe et non plus sur la seule partie européenne. Cela implique donc un rôle réduit pour les indépendants gaziers (tels Novatek, Itera, Nothgas), les compagnies pétrolières russes et également les sociétés étrangères qui doivent ainsi vendre leur gaz à Gazprom. Dès lors, l'enjeu pour ces acteurs est de définir dans la négociation le régime de prix qui leur sera appliqué, prix internes du gaz ou prix du marché européen. Pour les acteurs nationaux, il s'agit évidemment du prix intérieur. Notons également que l'Etat est redevenu l'actionnaire majoritaire (51 %) de Gazprom, alors que dans les années 1990 sa part n'était que de 38 %. En contrepartie, le marché de ses actions est libéralisé. Ceci semble être au niveau des structures de propriété une voie essentielle de réorganisation des industries des hydrocarbures. Aucune des compagnies pétrolières et gazières n'est détenue à 100 % par l'Etat.

Cette évolution s'accompagne toutefois du maintien, voire d'une croissance, du secteur privé. Les indépendants gaziers et les compagnies pétrolières russes représentent aujourd'hui 20 % de la production gazière, poids qui devrait sensiblement augmenter dans les années à venir. Il se constitue donc en Russie un double marché. D'un côté un « marché administré » où la fourniture gazière est essentiellement assurée par Gazprom à des prix administrés et sous forme de quotas. (La compagnie détermine chaque année la quantité de gaz qui sera allouée à chaque catégorie de consommateurs). De l'autre, un « marché libre » ou secteur dérégulé en développement où chaque industriel (y compris le secteur électrique) peut obtenir à des prix non régulés des quantités de gaz en supplément de ses quotas de consommation établis. Ce marché est majoritairement approvisionné par les producteurs gaziers indépendants, les compagnies pétrolières russes, et Gazprom pour des quantités marginales.

La deuxième orientation concerne le durcissement des conditions d'accès aux ressources en hydrocarbures pour les acteurs nationaux et internationaux, résultant d'un contrôle plus strict des autorités fédérales. Le problème de renouvellement des réserves pétrolières conduit l'Etat russe, à partir des années 2000, à considérer que la Subsoil de 1992 ne permet pas de garantir ses droits de propriété sur les ressources en terre. Les divers amendements à cette loi introduits depuis 2008 visent à tenter de remédier à ce problème (Skyner, 2006). D'une part, l'abolition du principe d'attribution conjointe (*Dual Key*), fruit d'un compromis entre le gouvernement central et les régions, affaiblit le pouvoir de ces dernières. D'autre part, la définition de gisements et de secteurs stratégiques permet de limiter et de contrôler les investissements étrangers dans la mesure où elle consacre la prééminence des compagnies d'Etat russe, Gazprom et Rosneft, dans le développement des réserves d'hydrocarbures stratégiques (Adachi, 2009 ; Fortescue, 2010).

L'approche bilatérale : l'enjeu de la spécialisation industrielle de la Russie

Le type d'internationalisation des compagnies pétrolières poursuivie par les autorités russes et gazières, telle qu'envisagée par l'Etat russe, relève d'une stratégie industrielle qui visiblement ne peut entrer dans le cadre du modèle d'organisation dé-intégré des industries de réseau et du multilatéralisme développé dans le traité sur la Charte de l'énergie. La stratégie

d'internationalisation de Gazprom par exemple sur le marché européen repose d'abord sur l'intégration verticale dans le *downstream*. Comme nous l'avons déjà évoqué, celle-ci s'oppose au schéma de dé-intégration verticale des industries de réseau. Elle s'appuie ensuite sur une logique d'échange d'actifs. De manière générale, la stratégie de la Russie est de lier l'accès à ses ressources en hydrocarbures à des échanges d'actifs dans le *downstream* gazier des pays consommateurs ou dans les compagnies pétrolières internationales. Cette logique permet l'accès aux ressources russes par le biais de relations bilatérales entre compagnies gazières ou pétrolières avec le support voire l'implication des Etats. Cette politique de réciprocité (Belyi, op. cit), mise en œuvre par la Russie et certains Etats européens (Allemagne, Italie, France, voire Grande-Bretagne), est en contradiction totale avec le multilatéralisme promu par l'UE. Au-delà du dialogue UE-Russie, les partenariats économiques signés avec certains pays européens constituent la base de la coopération énergétique avec la Russie (Zhiznin, 2007) via les grandes compagnies ouest-européennes de certains Etats telles l'ENI, RWE, E.ON, Gdf-Suez. Ces exemples montrent que l'UE peut avoir du mal à définir une politique gazière commune, notamment dans sa dimension russe.

Dans ce contexte, appliquer les règles et les normes promues par le traité sur la Charte de l'énergie conduirait à remettre en cause les tentatives russes de mise en cohérence de son modèle organisationnel des hydrocarbures avec son environnement institutionnel. Le gouvernement tente de trouver une alternative à la Charte et à certains de ses principes supposés favoriser les intérêts des pays consommateurs au détriment de ceux des pays exportateurs (Van Agt, 2009). Plus largement, le refus de ratifier le traité²⁶ transcrit la volonté de la Russie de s'opposer au pouvoir normatif de l'UE (Gomart, 2010). Il s'agit sans doute aujourd'hui pour la Russie de s'éloigner du modèle institutionnel de l'UE (Lo, 2010).

La Russie a ainsi publié, suite à différentes déclarations du président A. Medvedev et de son premier ministre V. Poutine, un document intitulé « *Conceptual Approach to the New Legal Framework for Energy Cooperation* »²⁷. Même si son statut est loin d'être clair, ce texte propose un certain nombre de principes qui prétendent servir de cadre à la définition d'une nouvelle base juridique (et de nouvelles normes) au dialogue entre la Russie et l'UE. Quelques facteurs structurants de la politique énergétique actuelle de la Russie y sont rappelés, en particulier « la souveraineté inconditionnelle de l'Etat sur les ressources naturelles », les échanges d'actifs, la nécessité de tenir compte, à côté des questions de sécurité de l'offre, de celles relatives à la demande, et enfin l'enjeu de la redéfinition des rapports entre les pays de transit et les pays producteurs. Pour la plupart, les principes énoncés ne sont pas en contradiction avec le droit international (Nappert, 2009). Mais il reste à savoir quelles en seront les implications et leur traduction en termes de normes et de règles²⁸.

Les difficultés à définir de nouvelles relations gazières entre l'UE et la Russie sont d'abord l'expression d'un conflit de valeur et d'une mise en cause par la Russie du pouvoir de l'UE d'édicter les règles en matière d'organisation des marchés et des industries gazières. Le

²⁶ Le 20 août 2010, la Russie a présenté la notification formelle concernant son refus de ratifier le Traité.

²⁷ Ce document est disponible sur le site officiel du Kremlin : <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/04/215305.shtml>.

²⁸ Ces propositions relatives à une « nouvelle » charte de l'énergie sont trop incomplètes à l'heure actuelle pour former une alternative crédible au Traité sur la Charte de l'énergie (Nappert, 2010).

modèle de dé-intégration des industries de réseau promu par l'Union n'est plus celui qu'entend mettre en œuvre la Russie dans son secteur gazier, même si son marché intérieur évolue en profondeur. Mais ces difficultés reflètent aussi l'incapacité de l'UE à définir une politique commune par rapport à la Russie. On comprend ainsi pourquoi les relations entre les deux zones se structurent plus sur une base bilatérale au niveau des compagnies gazières et des Etats membres plutôt que sur un plan collectif. En toile de fond se profilent des enjeux économiques de première importance. Pour l'UE et ses compagnies gazières, la question de l'accès aux ressources en hydrocarbures de la Russie est centrale. Pour Gazprom, la question est celle de sa capacité à définir des stratégies flexibles susceptibles de s'adapter aux conditions changeantes du marché gazier européen. Cet enjeu est fondamental pour la société gazière confrontée à un marché plus concurrentiel au niveau de l'UE mais aussi en interne avec la montée des indépendants gaziers comme Novatek.

Bibliographie

- Adachi, Y., 2009. Subsoil Law Reform in Russia under the Putin Administration. *Europe-Asia Studies*, 61 (8), 1393–1414.
- Belyi, A., 2009. Reciprocity as a factor of the energy investment regimes in the EU-Russia energy relations. *Journal of World Energy Law & Business*, 2 (2), 117–127.
- Boon von Ochssée, T., 2010. *The dynamics of natural gas supply coordination in a new world*. Clingendael International Energy Programme, CIEP, 429 p.
- Boussena, S., 1999. New European Gas Market : Gas Strategies of Other Present and Potential Suppliers, *The 1999 International Conference : The role of Russian and CIS Countries in Deregulated Energy Markets* (The Moscow International Energy Club et le Centre de Géopolitique des Matières Premières-Université Paris Dauphine), Paris, 6-7 December.
- Boussena, S. and Locatelli, C., 2010. Gas market developments and their effect on relations between Russia and the EU. *OPEC Energy Review*, 35 (1), 27–46.
- Cameron, F., 2010. The Politics of EU-Russia Energy Relations. In: K. Talus and P. Fratini, eds. *EU-Russia Energy Relations*. OGEL collection, Euroconfidential, 2010, 25–38.
- Chevalier, J.M. and Percebois, J., 2007. *Gaz et électricité : un défi pour l'Europe et pour la France*. La Documentation française, Paris.
- Clingendael International Energy Programme, 2008. *The Geopolitics of EU Gas Supply: The role of LNG in the EU Gas Market*. Clingendael, 1 May, 62 p.
- European Commission, 2011. *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2011) 112/4.
- European Commission, 2010-a. *Energie 2020 : Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre*. Communication de la Commission au Parlement Européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, COM (2010) 639.
- European Commission, 2010-b. *Energy infrastructure priorities for 2020 and beyond – A Blueprint for an integrated European energy network*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2010) 677, November.
- European Commission, 2008. *Second Strategic Energy Review*, November.
- European Commission, 2007. *An Energy Policy for Europe*. Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, COM (2007) 1 final.
- Glachant, J.M. and de Hauteclocque, A., 2009. *Long-term contracts in European Competition Policy: Fuzzy not Crazy*. EUI Working paper, n° 6, 13 p.
- Gomart, T., 2010. Europe in Russian foreign policy: important but no longer pivotal. *Russie.NEI. Visions*, (50), IFRI, May, 21 p.
- Fortescue, S., 2010. The Russian Law on Subsurface Resources: A Policy Marathon. *Post Soviet Affairs*, 25 (2), 160–183.
- Haghighi, S., 2007. *Energy Security : The external Legal Relations of the European union with Major Oil- and Gas-Supplying Countries*. Hart, Oxford.
- Hansen, J-P. and Percebois, J., 2010. *Energie : Economie et politiques*. De Boeck, Paris.
- Jensen, J., 2010. Market Changes vex Russian gas policies. *Oil and Gas Journal*, August, 24–32.
- Konoplyanik, A., 2010. The evolution of gas pricing: Europe & CIS. *Energy Economist*, (347), 9–11.

- Locatelli, C., 2003. The viability of deregulation in the Russian gas industry. *Journal of Energy and Development*, 28 (2), 221–38.
- Macintosh, A., 2010. *Security of Europe's Gas Supply: EU Vulnerability*. CEPS Policy Brief, n° 222, November, 8 p.
- McGowan, F. 2007. Can the European Union's Market Liberalism Ensure Security in a Time of "Economic Nationalism"? *Journal of Contemporary European Research*, 4 (2), 90–106.
- Milov, V., 2005. *Russian energy sector and its international implication*. Institute of Energy Policy, March.
- Ministry of Energy of the Russian Federation, 2010. *Energy Strategy of Russia: For the period up to 2030*. Institute of Energy Strategy, 2010.
- Nappert, S., 2010. EU-Russia Relations in the Energy Field: The continuing Role of International Law. *IAEE Energy Forum*, Third Quarter, 10–15.
- Nappert, S., 2009. Russia's proposal for a "new" Energy Charter. *Global Arbitration Review*, April.
- North, D., Wallis, J. and Weingast, B., 2010. *Violences et ordres sociaux*. Gallimard, Paris, 458 p.
- North, D.C., 2005. Institutions and the Performance of Economies Over Time. In: C. Ménard and M.M. Shirley, eds. *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, 21–30.
- Percebois, J., 2008. The supply of natural gas in the European Union; *OPEC Energy Review*, XXXII (1), 33–53.
- Rious, V., 2009. *The Design of The Internal Energy Market In Relation To Energy Supply Security And Climate Change* EUI Working Papers 37 (Robert Schuman Centre For Advances Studies).
- Riley, A., 2006. *The Coming of the Russian Gas Deficit: Consequences and Solutions*. Centre for European Policy Studies, Policy Briefing, 116.
- Rossiaud, S. and Locatelli, C., 2009. The obstacles in the way of stabilising the Russian oil model. *Post-Communist Economies*, 21 (4), 425–438.
- Skyner, L., 2006. The Regulation of Subsoil Resource Usage; The Erosion of the "Two key" Principle and Its Inclusion into the Framework of Civil Law. *Review Central and East European Law*, (2-4), 127–157.
- Stern, J., 2006. Is Russia a Threat to Energy Supplies? *Oxford Energy Forum*, (66), 4–6.
- Stern, J., 1987. *Soviet Oil and Gas Exports to the West*. Royal Institute of International Affairs, London, 123 p.
- Talus, K., 2007. Long term agreements and security of supply-between law and politics. *E.L. Review*, Aug., 535–547.
- Tarr, D. and Thomson, P., 2003. *The Merits of dual Pricing of Russian Natural Gas*. World Bank, Washington D.C., 23 p.
- Trenin, D., 2008. Energy geopolitics in Russia-EU relations. In: K. Barysh, ed. *Pipelines, politics and power: The future of EU-Russia energy relations*. Centre for European Reform.
- Tsygankov, A., 2005. Vladimir Putin's Vision of Russia as a Normal Great Power. *Post Soviet Affairs*, 21 (2), 132–158.
- Van Agt, C., 2009. *Tabula Russia: Escape from the Energy Charter Treaty*. Clingendael International Energy Programme, CIEP Briefing Papers, September, 38 p.
- Van Der Meulen, E., 2009. Gas supply and EU-Russia Relations. *Europe-Asia Studies*, 61 (5), 833–856.
- Wälde, T., 2008. Renegotiating acquired rights in the oil and gas industries: Industry and political cycles meet the rule of law. *Journal of World Energy Law & Business*, 1 (1), 55–97.
- Willems, A., Sul, J. and Benizri, Y., 2010. Unbundling as a Defence Mechanism Against Russia: Is the EU Missing the Point? In : , K. Talus and P. Fratini, eds. *EU-Russia Energy Relations*. OGEL collection, Euroconfidential, 227–244.
- Zhiznin, S., 2007. *Energy Diplomacy*. East Brook, Moscou, 607 p.